

REVITALISASI STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Erwan Agus Purwanto

ABSTRACT

In the recent years, the implementation study is facing a difficult time since its emergence for several decades ago. This challenging, as a matter of fact, is caused by of various factors. Among of these factors, only to mention several of them, are: first, the emergence of new public administration (NPM) in the 1990s. Some scholars argued that NPM could be utilized to remedy the problems of implementation, which mainly is seen as the problem of administrative and management. This development subsequently raises a critical question to the implementation study whether this study should be continued or not. Second, the declining of the domination of the government as the sole agent which is responsible to implement the government policy as the consequence of the need for democratisation. The second development gives new pressure to the government to invite more active role of the civil society and private sectors, not only to implement the government policy, but also to set up policy agenda and to formulate policy. The involvement of various organisations in implementing government policies means that the administrative and management approaches to understand the problems of implementation are not relevant any longer.

After discussing all of these problems, this article then argues that the implementation study should renew its approach if this study still wants to maintain its existence. To do so, this article suggests that the scholars who carryout research on this theme should understand the problems of implementation not only as administrative and management as such, but also as political problem as well. This means that the problems of implementation should be understood also as the dynamic of the relationships among the stakeholders who have interest to a certain kind of policy within the policy cycle.

Key words: Policy cycle, Implementation Study, Public Administration

PENGANTAR

Sebagai sebuah *field of study*, implementasi boleh dikatakan masih baru. Studi ini baru mulai dikembangkan dan mulai memperoleh perhatian yang luas pada tahun 1970an ketika Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky (1973) menerbitkan buku

mereka yang berjudul *Implementation*. Sejak saat itu, studi implementasi terus berkembang. Dimulai dari generasi pertama para peneliti yang lebih menonjolkan studi kasus untuk memahami mengapa banyak kebijakan nasional gagal diimplementasikan oleh pemerintah daerah, studi implementasi kemudian berkembang

ke arah perumusan model-model implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan tersebut sebagaimana banyak dilakukan oleh generasi kedua. Dalam perkembangannya yang terakhir, sebagaimana dilakukan oleh para peneliti generasi ketiga, studi implementasi lebih banyak diarahkan untuk membawa studi implementasi menjadi lebih *scientific* dengan menggunakan pendekatan yang lebih kuantitatif dalam pembuktian model-model yang mereka kembangkan atau yang telah dikembangkan oleh para peneliti generasi kedua.

Akan tetapi, belum lagi studi implementasi generasi ketiga berhasil menemukan pijakannya yang jelas untuk menjadikan studi implementasi lebih *scientific*, saat ini studi implementasi justru seolah-olah mengalami kemandegan. Di Indonesia, para mahasiswa, baik mahasiswa sarjana maupun pascasarjana di berbagai perguruan tinggi, mengalami kesulitan untuk menemukan tema-tema kreatif ketika mereka melakukan studi implementasi. Beberapa studi implementasi yang dilakukan selama ini kemudian cenderung merupakan pengulangan apa yang sudah dilakukan tanpa memberikan kontribusi yang baru terhadap perkembangan teori implementasi. Kesulitan yang dialami para mahasiswa di Indonesia tersebut

kinanya bukanlah suatu fenomena yang mengejutkan manakala kita melihat perkembangan studi implementasi pada level yang luas di berbagai institusi internasional dimana studi implementasi dikembangkan. Sebagai contoh, dalam suatu simposium yang diberi nama "*Implementing Public Policy: Learning from Each Other*" yang diselenggarakan oleh Economic and Social Research Council (ESRC) di Inggris belum lama ini, para peserta simposium mensinyalir bahwa studi implementasi saat ini sedang kehilangan daya tariknya (Schofield and Sausman, 2004). Salah seorang peserta simposium tersebut, Barret (2004), misalnya mengemukakan sinyalemennya sebagai berikut: "...perhaps the implementation studies were at their most unfashionable in the 1990s...". Lebih parah daripada hanya tidak menarik lagi, bahkan studi implementasi sekarang ini sudah direndahkan dan dilupakan, sebagaimana dikatakan oleh Harrow (2002), sebagaimana dikutip oleh (Schofield and Sausman, 2004): "...they (studi implementasi) have been downgraded, may be even neglected and sidelined". Observasi yang sama sebenarnya sudah dibuat oleh Peter deLeon beberapa tahun yang lalu ketika dia menyampaikan makalahnya yang berjudul "*The Missing Link: revisited: Contemporary Implementation Research*" dalam pertemuan tahunan

yang diselenggarakan oleh *American Political Science Association* (APSA) pada tahun 1997. Pada pertemuan tersebut Peter deLeon (dikutip dalam P.deLeon and L. deLeon, 2002) mengungkapkan bahwa *"the study of policy implementation has reached an intellectual dead end"* karena tidak ada perkembangan yang berarti dari segi pengembangan teori.

Akan tetapi, meskipun studi implementasi sekarang ini sedang berada pada titik paling nadir, hal ini tidak berarti bahwa studi implementasi telah kehilangan relevansinya untuk dilakukan. Sebagai suatu *field of research*, pada dasarnya masih banyak hal-hal baru yang dapat digali dan dikembangkan dari studi implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam merealisasikan tujuannya. Pada posisinya yang demikian, studi implementasi tetaplah memiliki arti yang strategis karena penjelasan-penjelasan yang dikemukakan oleh studi implementasi tidak akan pernah tergantikan dengan pendekatan yang lain. Dengan argumentasi yang demikian tadi, para pendukung studi implementasi masih yakin bahwa studi implementasi belum tamat riwayatnya, meskipun mulai direndahkan dan dilupakan. *"Implementation studies have never really gone away..."*, demikian Barret (2004) mengemukakan optimismenya. Nada optimis yang sama juga diutarakan

oleh O'Toole (2000) yang menyatakan bahwa *"implementation...is alive and lively"*.

Dengan melihat perkembangan studi implementasi yang terjadi selama ini, tulisan singkat ini ingin melakukan analisis: Mengapa studi implementasi mengalami kemunduran? Dinamika apa yang terjadi dalam disiplin ilmu politik, administrasi publik, maupun kebijakan publik yang mempengaruhi kemunduran perkembangan studi implementasi? Dari analisis yang dilakukan nanti, tulisan ini diharapkan dapat memberikan sedikit jalan keluar bagaimana membangkitkan kembali studi implementasi yang saat ini sedang mengalami keterpurukan.

PERKEMBANGAN STUDI IMPLEMENTASI

Konsep implementasi muncul ke permukaan beberapa dekade yang lalu sejak Harold Laswell (1956) mengembangkan gagasannya bahwa untuk memahami kebijakan publik dapat digunakan suatu pendekatan dengan apa yang ia sebut sebagai *policy process approach* (pendekatan proses dalam kebijakan). Menurutny, implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijakan publik, selain pembuatan agenda kebijakan,

formulasi, legitimasi, dan evaluasi. Meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses perumusan kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik dan kebijakan publik.

Mulai saat itu konsep implementasi kemudian banyak dipakai oleh ilmuwan politik dan ilmuwan kebijakan publik untuk menjelaskan berbagai fenomena kebijakan publik. Akan tetapi, meskipun konsep itu sudah sering digunakan oleh para ahli, misalnya Derthick (1972), adalah Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) yang kemudian dianggap sebagai pionir studi implementasi. Hal ini karena kedua orang peneliti inilah yang secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya dalam buku mereka yang mereka beri judul *Implementation*. Sebelum Pressman dan Wildavsky muncul dengan buku mereka, para peneliti implementasi menggunakan banyak metafora untuk menggambarkan fenomena kegagalan suatu kebijakan merealisasikan tujuan-tujuannya. Setelah buku Pressman dan Wildavsky muncul, peneliti

berikutnya, misalnya Bardach (1977), kemudian mulai menggunakan konsep implementasi secara eksplisit dalam penelitian mereka. Para peneliti angkatan Pressman dan Wildavsky ini kemudian disebut sebagai peneliti generasi pertama. Para peneliti generasi pertama ini sebagian besar menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan *good intentions* menjadi *good policy* (P.deLeon and L.deLeon, 2002). Dengan pendekatan studi kasusnya, generasi pertama kemudian menghasilkan banyak sekali kasus-kasus kegagalan implementasi dengan metode deskripsi yang menarik. Dari berbagai studi kasus tersebut, para peneliti kemudian muncul dengan resep mereka sendiri-sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan. Sayangnya, resep-resep yang mereka buat tersebut belum mampu menghasilkan apa yang bisa disebut sebagai teori umum tentang implementasi.

Generasi kedua peneliti implementasi kemudian muncul dengan pendekatan yang lebih kompleks. Para peneliti ini sudah menggunakan hipotesis untuk membuat model-model tentang implementasi kebijakan dan membuktikan model-model mereka

IKAP Volume 8, Nomor 2 (November 2004)

45

tanpa berpretensi untuk membuat preskripsi cara mengatasi masalah tersebut.

Tidak melanjutkan perdebatan yang terjadi antara para *top-downers* dan *bottom-upers*, sebagaimana dipelopori oleh Goggin (1990), peneliti generasi ketiga mencoba mengembangkan suatu pendekatan baru agar studi implementasi menjadi lebih *scientific*. Dengan pemahaman yang penuh bahwa implementasi memiliki kompleksitas yang tinggi, yang menyangkut hubungan antara berbagai lembaga yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan baik yang di pusat maupun di daerah, para peneliti generasi ketiga, sebagaimana dipelopori oleh Goggin, membuat berbagai macam hipotesis untuk menjelaskan kompleksitas hubungan antar lembaga tersebut untuk menjawab pertanyaan mengapa perilaku para implementor bervariasi pada waktu yang berbeda, pada jenis kebijakan yang berbeda, serta pada unit organisasi yang berbeda. Keilmiah pendekatan yang dipakai oleh para peneliti generasi ketiga ini menurut P. deLeon and L. deLeon (2002) ditunjukkan dengan usaha mereka untuk menguji berbagai hipotesis yang mereka buat dengan berbagai macam teknik, misalnya *game theory*.

Sayangnya, studi implementasi generasi ketiga yang dipelopori oleh

Goggin ini tidaklah dapat berkembang seperti studi implementasi generasi sebelumnya. Meskipun beberapa peneliti seperti Matland (1995) dan Ingram (1990) berusaha untuk terus mengembangkan pendekatan baru dalam studi implementasi sebagaimana mereka sebut sebagai *contingency theories*, namun nampaknya minat para peneliti untuk melakukan studi implementasi terus menurun dengan drastis. Sebagai akibatnya, seperti sudah diuraikan dalam bagian awal dari tulisan ini, studi implementasi terus mengalami kemandegan.

HAMBATAN PENGEMBANGAN STUDI IMPLEMENTASI

Mengapa studi implementasi mengalami kemandegan? Untuk menjawab pertanyaan ini maka kita perlu melacak kebelakang untuk memahami ide dasar mengapa studi implementasi dikembangkan. Gagasan yang mengilhami kebutuhan untuk melakukan studi implementasi sebenarnya berkaitan erat dengan perkembangan pendekatan keilmuan yang terjadi dalam disiplin ilmu administrasi publik yang sering disebut sebagai paradigma dikhotomi antara politik dan administrasi. Menurut paradigma ini, proses politik dan proses administrasi adalah dua kegiatan yang berbeda sehingga perlu

dipisahkan (cf. Henry, 1995). Proses politik yang tujuan utamanya adalah untuk merumuskan kebijakan akan berjalan lebih dulu. Setelah proses politik ini selesai maka proses administrasi untuk mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan barulah akan dimulai kemudian. Dengan demikian, menurut para penganut paradigma ini, kegiatan administrasi yang bertujuan untuk merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan hanyalah dianggap sebagai masalah pengorganisasian berbagai macam sumberdaya, baik sumber daya manusia (SDM), finansial, dan teknologi. Kegiatan administrasi ini diasumsikan bebas dari pengaruh politik. Nilai tertinggi yang selalu ingin diwujudkan dalam proses merealisasikan tujuan kebijakan ini adalah efektivitas dan efisiensi.

Proses administrasi atau *delivery mechanism activities* untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan inilah yang kemudian sering dirujuk sebagai aktivitas implementasi kebijakan. Manakala implementasi kebijakan diartikan sebagai proses administrasi, dan ketika pada saat yang sama fokus utama studi implementasi diarahkan untuk memahami kegagalan proses implementasi adalah dalam mengimplementasikan berbagai macam kebijakan, maka adalah suatu konsekuensi yang logis ketika permasalahan implementasi kebijakan

tersebut, selanjutnya juga dipahami sebagai masalah administrasi atau manajemen, yakni masalah koordinasi dan pengendalian (*coordination and control*) melalui kewenangan yang dimiliki oleh para pejabat sesuai dengan hierarki organisasi yang ada untuk memastikan bahwa para bawahan yang diberi mandat untuk melaksanakan kebijakan mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkan (*compliance*). Dengan pendekatan yang demikian maka ukuran keberhasilan implementasi, menurut Ripley (1985: 134), terutama akan dilihat dari aspek kepatuhan tadi. Jika kepatuhan bawahan tinggi maka *"good implementation"* akan dapat diwujudkan, sebaliknya jika tingkat kepatuhan rendah maka yang akan terjadi adalah *"bad implementation"*.

Ketika permasalahan implementasi dipahami sebagai masalah administrasi dan manajemen dalam proses eksekusi kebijakan untuk mencapai tujuannya tersebut, studi implementasi sebenarnya dapat diarahkan untuk memahami dua fenomena pokok dalam implementasi: (1) menyangkut proses, yaitu bagaimana implementasi dilaksanakan, (2) menyangkut hasil, yaitu sejauh mana implementasi dapat mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Dari dua fenomena pokok yang dapat distudi, fenomena kedua merupakan fenomena yang lebih

sering menjadi fokus perhatian sebagaimana dilakukan oleh para peneliti dari generasi pertama sampai ketiga; terutama berbagai studi yang dilakukan oleh para *top-downers*. Untuk dapat mencapai tujuan studi yang mereka maksudkan seperti yang diuraikan di atas, maka pada dasarnya ada dua variabel pokok yang menjadi fokus perhatian para peneliti studi implementasi. Variabel yang pertama adalah kinerja implementasi, yaitu sejauh mana pencapaian tujuan-tujuan kebijakan yang diimplementasikan tersebut. Variabel pertama ini juga sering disebut sebagai *dependent variable*. Kinerja implementasi dengan demikian diukur dengan membandingkan antara *policy outcomes* (hasil-hasil kebijakan) dengan *policy goals*-nya (tujuan-tujuan kebijakan). Variabel yang kedua atau *independent variable* adalah faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan tersebut. Dengan menggunakan dua variabel tersebut, maka tugas peneliti studi implementasi sebenarnya meliputi tiga hal. Pertama adalah mengukur kinerja implementasi, kedua mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut, dan ketiga adalah menjelaskan hubungan antara tinggi rendahnya kinerja implementasi dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Dari ketiga hal yang seharusnya dilakukan oleh para peneliti yang melakukan studi implementasi, mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan merupakan hal utama yang mereka lakukan. Akan tetapi, karena fokus utama studi implementasi selama ini adalah kegagalan implementasi, maka pengukuran kinerja menjadi kurang memperoleh perhatian yang proporsional. Padahal, secara metodologis, bagian ini adalah yang paling sulit untuk dilakukan. Terjadinya bias yang demikian tadi dapat diterangkan karena sebagian besar kebijakan yang diteliti dalam studi implementasi adalah kebijakan yang gagal. Sehingga, tanpa melalui prosedur yang rumit pun kebijakan yang diteliti tersebut sudah dapat langsung diketahui kalau kinerjanya rendah. Dengan landasan pemikiran yang demikian tadi, tugas utama peneliti kemudian "tinggal" menjelaskan mengapa kebijakan tersebut gagal. Tugas tersebut kemudian dilakukan dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan tersebut dari aspek organisasi dan manajemen.

Karena kecenderungan yang demikian tadi, maka tidak mengherankan apabila produk studi implementasi dari generasi pertama sampai ketiga adalah puluhan (bahkan

mungkin ratusan) variabel independent yang dimaksudkan untuk menjelaskan fenomena kegagalan implementasi tadi. Sayangnya, karena sebagian besar studi implementasi dilakukan dengan pendekatan studi kasus maka puluhan variabel yang ditemukan tersebut masih belum teruji prediktibilitasnya untuk dapat menjelaskan fenomena implementasi secara lebih umum. Kelemahan metodologis ini masih ditambah lagi dengan adanya kecenderungan studi implementasi yang dilakukan selama ini jarang menjelaskan secara tuntas hubungan antara variabel *independent* (faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi) dengan variabel *dependent*-nya (kinerja implementasi). Dalam kebanyakan studi implementasi, dua variabel pokok ini sering diuraikan secara terpisah dengan asumsi bahwa keduanya memang mempunyai hubungan kausalitas yang *significant* tanpa melalui prosedur pembuktian yang meyakinkan.

Selain karena berbagai faktor metodologis, hambatan pengembangan studi implementasi tidak lepas dari perkembangan ilmu administrasi publik pada tahun 1990an dengan munculnya *strategic management*, *new public management*, *new public services*, *organizational behaviour* dan lain-lain. Dengan munculnya tema-tema baru tersebut maka para peneliti

administrasi publik, juga karena pengaruh lembaga donor, lebih tertarik untuk mengembangkan riset dalam berbagai tema tersebut. Tentang hal ini Barrett (2004: 258) menyatakan sebagai berikut:

"In the world of policy studies, business management language and ideas replaced the discourse of public administration. Planning and policy-making became imbued with concepts of strategic management, and concern about the process of implementation were superseded by emphasis on change management and targets".

Berbagai perkembangan tersebut sedikit banyak dapat membantu mengatasi masalah efektivitas dan efisiensi yang selalu menjadi tema pokok ilmu administrasi publik. Yang lebih penting dari itu, ketika kegagalan implementasi selama ini dianggap sebagai masalah administrasi dan manajemen organisasi publik, gerakan reformasi yang terjadi dalam pelayanan publik yang dilakukan dengan munculnya *New Public Management* dianggap telah mampu mengatasi berbagai permasalahan pokok implementasi, seperti masalah ketidakjelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumberdaya serta pengendalian dan koordinasi (Barrett, 2004). Pada saat berbagai permasalahan pokok yang selama ini menjadi problem studi implementasi sudah teratasi, tentunya kemudian

menjadi tanda tanya besar apakah studi implementasi masih perlu dilakukan atau tidak.

REVITALISASI STUDI IMPLEMENTASI

A p a k a h p r o b l e m implementasi memang sudah teratasi dengan munculnya *New Public Management*? Jika problem implementasi hanyalah diartikan sebagai permasalahan administrasi dan manajemen barangkali, dalam skala tertentu, problem implementasi memang sudah teratasi. Akan tetapi, dalam kenyataannya, implementasi bukanlah semata-mata aktivitas administrasi dan manajemen yang kita artikan sebagai *execution of the policy* (pelaksanaan kebijakan) yang bebas politik. Realitasnya, implementasi selalu sarat dengan muatan politik. Mengapa demikian? Hal ini karena implementasi selalu melibatkan banyak aktor dan banyak kepentingan sehingga, dalam praktiknya, implementasi selalu diwarnai dengan bargaining dan negosiasi yang sangat kental nuansa politiknya. Jika demikian kenyataannya, memahami implementasi hanya sebatas dari aspek kinerja semata-mata dan kemudian mencari faktor penjelas yang menyebabkan tinggi rendahnya kinerja tersebut dengan tanpa melihat secara keseluruhan bagaimana kinerja

tersebut bisa terwujud, sebagaimana banyak dilakukan oleh studi implementasi selama ini, barangkali tidaklah cukup memadai. Dengan kata lain, karena implementasi pada dasarnya adalah proses panjang yang merupakan bagian dari siklus kebijakan, memahami keberhasilan atau kegagalan implementasi sudah selayaknya juga dilakukan dengan menempatkan implementasi itu dalam siklus kebijakan tadi. Dalam arti bahwa kegagalan atau keberhasilan implementasi bisa jadi sangat ditentukan oleh tahapan-tahapan yang mendahului implementasi dalam siklus kebijakan tadi, yaitu agenda setting dan formulasinya. Oleh karena itu, untuk mengatasi kelemahan sebagaimana disebutkan tadi, P.deLeon dan L. deLeon (2002: 483) menganjurkan apa yang mereka sebut sebagai "*democratic approach to policy implementation*". Menurut mereka, kegagalan implementasi pada dasarnya dapat dipahami dengan melihat bagaimana kebijakan itu dirumuskan. Suatu kebijakan yang dirumuskan secara demokratis, dengan melibatkan semua pihak yang akan terkena dampak oleh kebijakan (*participative policy making process*) serta dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan yang matang (*deliberative policy making process*), ternyata akan mempunyai peluang keberhasilan implementasi yang lebih besar dibanding dengan kebijakan

yang dirumuskan dengan cara yang elitis.

Selain masalah di atas, keterbatasan pemahaman implementasi sebagai masalah administrasi dan manajemen semata-mata juga terlihat dengan makin menyurutnya dominasi pemerintah sebagai agen tunggal yang mempunyai otoritas mengimplementasikan berbagai kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga politik. Selama ini asumsi yang dipakai oleh para peneliti adalah bahwa pemerintahlah yang paling berwenang mengimplementasikan kebijakan. Namun demikian, perlunya keterlibatan masyarakat dan swasta dalam suatu sistem pemerintahan yang demokratis yang didengungkan lewat konsep *governance* (cf. Pierre and Peters, 2000), mengisyaratkan bahwa pemerintah saat ini bukanlah pemain tunggal, baik dalam pembuatan kebijakan maupun implementasinya. Kenyataan ini menunjukkan bahwa permasalahan implementasi yang dipahami hanya sebagai masalah administrasi dan manajemen yang secara lebih spesifik diartikan sebagai persoalan *command and control* menjadi tidak memadai lagi. Problem implementasi dengan demikian menjadi lebih kompleks karena implementasi melibatkan berbagai jenis organisasi, baik pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dengan

demikian, permasalahan implementasi akan lebih menyangkut bagaimana dinamika hubungan antara berbagai komponen organisasi yang mempunyai kepentingan (*stakeholders*) suatu kebijakan. Apabila mengikuti pendekatan *democratic approach*-nya P.deLeon dan L.deLeon (2002) sebagaimana disebutkan di atas, maka dinamika hubungan antara berbagai stakeholder tersebut tentu saja tidak hanya terbatas pada tahapan implementasi semata-mata akan tetapi mulai dari tahapan agenda setting sehingga dinamika tersebut dapat dipakai untuk menjelaskan permasalahan-permasalahan implementasi yang ada.

Berbagai perkembangan yang terjadi sebagaimana diuraikan diatas menunjukkan bahwa studi implementasi tidaklah dapat dipisahkan dari induknya, yaitu ilmu politik. Hal ini tentunya harus direspon oleh para peneliti yang tertarik untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Upaya-upaya untuk merespon perkembangan tadi juga harus dipahami sebagai terbukanya kesempatan bagi para peneliti studi implementasi untuk melakukan revitalisasi studi implementasi agar tidak terjebak pada pendekatan teknis administratif sebagaimana dilakukan oleh studi-studi sebelumnya. Dengan memposisikan implementasi sebagai

bagian dari siklus kebijakan diharapkan studi implementasi akan menjadi lebih dinamis.

KESIMPULAN

Berbagai perkembangan yang terjadi, baik pada disiplin ilmu administrasi publik dengan munculnya *New Public Management* maupun yang terjadi pada praktik kehidupan berdemokrasi dengan tuntutan diwujudkan *good governance* yang menghendaki partisipasi masyarakat dan swasta yang lebih besar untuk terlibat dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan, pada gilirannya telah menyebabkan studi implementasi kehilangan relevansinya untuk dilakukan. Hal ini karena berbagai studi yang dilakukan selama ini masih menggunakan paradigma lama yang melihat permasalahan implementasi sebatas sebagai permasalahan administrasi dan manajemen semata. Oleh karena itu, apabila studi implementasi tetap ingin mempertahankan eksistensinya, para peneliti yang tertarik untuk mengembangkan studi ini mau tidak mau harus merubah pendekatan studi yang mereka gunakan agar dapat merespon perubahan tersebut. Salah satu strategi pendekatan yang dianjurkan dalam tulisan ini untuk merespon perubahan tersebut adalah dengan cara memahami fenomena

kegagalan maupun keberhasilan implementasi dari segi proses implementasi, yaitu bagaimana implementasi itu dilakukan. Dalam pendekatan ini, proses implementasi haruslah dikontekstualisasikan dalam siklus kebijakan secara keseluruhan. Selanjutnya proses implementasi tersebut juga harus dipahami sebagai dinamika hubungan antar organisasi yang berbeda-beda sebagai implikasi makin berperannya masyarakat dan swasta dalam proses implementasi kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bardach, E. 1977. *Implementation Game*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Barret, S. 2004. "Implementation Studies: Time for A Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies", *Public Administration*, 82 (2) : 249-262.
- deLeon, P and deLeon, L. 2002. "What Ever Happened to policy Implementation? An Alternative Approach", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (4) : 467-492.
- Derthick, M. 1972. *New Towns in Town*. Urban Institute., Washington, D.C.

- Edwards III, G.C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press., Washington, D.C
- Goggin, M. et al. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott, Foresman/Litte, Brown, Glenview.
- Grindle, M.S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princenton University Press., Princenton, NJ.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall International, New York.
- Hjern, B. 1982. "Implementation: The Link Gone Missing", *Journal of Public Policy*, (2): 301-08.
- Ingram, H. 1990. "Implementation: A Review and Suggested Framework", in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds.) *Public Administration: The State of the Art*, Catham House., Chatam, NJ.
- Matland, R. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2): 145-174.
- Mazmanian, D and Sabatier, P.A 1983. *Implementation and Public Policy*. HarperCollins, New York.
- Nakamura, R.T dan Smallwood, F. 1980. *The Politic of Policy Implementation*. St. Martin's, New York
- O'Toole, L.J. 2000. "Research on Policy Implementation: Assesment and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, (20): 263-288.
- Pierre, J. and Peters, B.G. 2000. *Governance, Politics and the State*. Macmillan Distribution, Ltd., England
- Presman, J. and Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. University Of California Press., Berkeley.
- Schofield, J. and Sausman, C. 2004. "Symposium on Implementing Public Policy: Learning From Theory and Practice Introduction", *Public Administration*, 82 (2): 235-248.